

mover todo motivo de discordia, declarando que las nuevas entidades políticas, solo procurarán el terreno indispensable, para la construccion de casas municipales, por convenios privados, ó acudiendo á la expropiacion en último extremo.”

De la rápida exposicion, que antecede, del modo de ser de las municipalidades en los Estados de la federacion mexicana, se deduce que está generalmente reconocida la conveniencia y necesidad de que los ayuntamientos no tomen parte en los asuntos políticos, sino es en casos expresos y determinados por las leyes, reconociéndose de esta manera la especialidad de las funciones municipales. Tambien se ve que la libertad de accion á la municipalidad está ampliamente otorgada en algunos Estados, y que aunque en varios de ellos los ayuntamientos están sujetos á restricciones de suma gravedad, se comprende bien cual es la importancia de la administracion municipal y que de ella dependen el desarrollo y el progreso moral, intelectual y material de los pueblos y de los habitantes de cada municipalidad. Solamente falta dar á estos el debido participio en la administracion de ella para que la práctica llegue á demostrar á todos los Estados, la utilidad de confiar en el pueblo para el Gobierno de si mismo y dar así el impulso debido á la iniciativa y á la actividad individuales que son sin duda alguna las fuerzas que imprimen á las naciones un movimiento siempre creciente de ilustracion y de progreso.

La instruccion primaria y el cuidado de las buenas costumbres están encomendadas á los ayuntamientos en todos los Estados, en alguno de los cuales es aquella obligatoria. Y bastarian estos dos encargos solamente para que se comprenda cual es la influencia de la municipalidad y del ayuntamiento en la felicidad de los individuos y de los pueblos.

En algunos de los Estados se ha determinado quien debe

resolver en las dudas sobre la validez de las elecciones municipales. En el Distrito federal esta facultad parece ser del Gobernador del Distrito supuesto que ella fué de los gefes políticos, segun el art. 23 del decreto de 23 de Junio de 1813, cuyas facultades le estan confiadas al Gobernador por la ley de 18 de Noviembre de 1824.

CAPITULO IX.

MATERIA ADMINISTRATIVA.

DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO A LAS PERSONAS.

El Sr. Colmeiro cuyo excelente método en su tratado de Derecho administrativo español ha sido por todos reconocido y debidamente elogiado, y que se ha procurado seguir en este Ensayo, autorizándolo con las doctrinas de este autor, siempre que sean adecuadas á las instituciones políticas mexicanas, dice tratando de los objetos del derecho administrativo.

“Los jurisconsultos romanos enseñan que son tres los objetos del derecho, *personas, cosas y acciones*, cuya division prevalece aun en nuestros días y es seguida de la docta Alemania por los partidarios de la escuela histórica, apartándose sin embargo mas ó menos de ella, los que defienden el opuesto sistema filosófico.

“De esta cuestion se deriva otra de muy alta importancia

para Alemania é Inglaterra: la de codificación, que entre nosotros carece de interés en cuanto á la práctica, porque nuestro derecho civil no es consuetudinario, sino que está codificado segun el principio clasificador de la jurisprudencia de Roma. Y siendo el derecho administrativo una rama colateral del derecho civil, y debiendo verse en el estudio del uno el complemento del otro, el rigor lógico exige aplicar á la exposicion y enseñanza del primero, igual método que se observa en el segundo, dando así á toda la jurisprudencia práctica formas análogas y proclamando la unidad del sistema.

“Tres serán, por tanto, los objetos del derecho administrativo á saber *personas, cosas y acciones ó procedimientos*. Exáminense cuanto se quiera las leyes de la administracion, análizense sus actos, meditense sus providencias, siempre aparecerán influyendo en las personas ó en las cosas, aunque en último resultado terminará su accion en las primeras, porque *omne jus circa personas versatur*. Los procedimientos son fórmulas para aplicar el derecho y de consiguiente medios de influir ya en las personas ya en las cosas.

“Quien gobierna ejerce derechos y contrae obligaciones á las cuales son correlativas otras obligaciones y otros derechos por parte de los gobernados. En la administracion se personifica la sociedad, y esta no existe sino mediante el cambio recíproco de servicios entre el príncipe y los súbditos.

“Deberes y derechos de la administracion relativamente á las personas; deberes y derechos de la administracion respecto de las cosas, y la jurisdiccion administrativa como fuerza reguladora de toda autoridad, serán el objeto de nuestros estudios sucesivos.

“El hombre y el mundo exterior en sus relaciones de interés público componen la materia administrativa, y dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del Gobierno.

“Generalmente es clara la semejanza entre estos dos objetos del derecho administrativo; mas sucede algunas veces ligarse con nudos tan estrechos las cosas á las personas que ofrece dificultad clasificar ciertos actos de la administracion de órden mixto. El lenguaje económico y aun el vulgar reconocen la fortaleza de semejantes vínculos, cuando llaman á los artículos de primera necesidad en la vida *subsistencias*, y con más exactitud todavía *medios de existencia*.

“Para oviar estos inconvenientes de método deberemos trazar una linea divisoria bien marcada y profunda entre los dos campos, asentando la regla que corresponden á la primera clase aquellos actos en los cuales aparecen las personas como objeto inmediato y directo del poder administrativo; y al segundo aquellos otros en que los hombres están interesados á consecuencia de sus relaciones íntimas con las cosas, ó por su cualidad de poseedores ó propietarios.

“Hay deberes y derechos administrativos generales ó comunes á todos los individuos de la sociedad política, cualquiera que sea su condicion, y otros hay particulares ó análogos al estado de las personas. Los primeros son absolutos; los segundos son relativos. Unos y otros se refieren á la *conservacion* ó á la *perfeccion* de las personas, porque siendo el fin de toda asociacion política el desarrollo del individuo en la sociedad, todos los actos administrativos con respecto al hombre deben proponerse alguno de ellos.

“El primer deber general de la administracion hácia las personas es velar por su conservacion ó proteger la vida de los administrados, alejando los peligros que puedan amenazarla y destruirla, así como es un derecho de los administradores exigir de la administracion actos protectores de su existencia.

“Tres causas comprometen la vida del hombre en la socie-

dad, á las cuales puede la administracion poner remedio total ó parcial, á saber: la escasez de mantenimientos, la insalubridad pública y la falta de órden interior: tres serán, por tanto, los tratados que naturalmente se ofrecen los primeros á nuestro exámen, á saber, la policía de subsistencias, la policía sanitaria y la policía de seguridad.

Mas como antes de procurar la conservacion de las personas conviene asegurarse de su existencia ó comprobarla de una manera oficial, abriendo registros en donde conste de una manera auténtica y solemne que el hombre vive para la sociedad y pertenece á cierta categoría, si ha de gozar de los fueros inherentes á su estado ó condicion, consideramos como necesaria introduccion á estas materias, ó como doctrina preliminar, exponer nuestro derecho administrativo respecto al censo de poblacion y al registro civil, que es su natural consecuencia.

DE LA POBLACION.

“La ciudad, decia Augusto á los Romanos, no la componen las casas, ni los pórticos, ni las plazas; son los hombres «quienes constituyen la ciudad.” La poblacion tiene la mayor importancia á los ojos del Gobierno, porque no hay derechos ni deberes administrativos sin título de ciudadano, como no hay vínculos de sociedad donde no existen una vida comun é intereses recíprocos. La administracion cuenta los miembros del Estado y los ordena por clases, porque cada individuo que nace le impone obligaciones nuevas, cada uno que muere desata con los lazos de la vida los de la sociedad, y siempre que el hombre cambia de condicion entra en

distinta esfera, y sus relaciones con el poder se modifican y transforman.

“Otras graves consideraciones obligan á la autoridad á seguir el movimiento de la poblacion, á formar un censo de los habitantes y á clasificar las personas, por sexos, por edades y por razon de su estado político y civil. En primer lugar, así como para imponer una contribucion es preciso empezar formando la estadística de la riqueza y conociendo la materia contribuyente, así tambien para cumplir la administracion con sus deberes con respecto á las personas ó repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre ellas, debe comenzar averiguando el número y la categoría, y la cantidad ó la calidad de la poblacion.

En segundo lugar, el incremento ó decremento de la poblacion es un barómetro seguro de la prosperidad pública, porque sino siempre el aumento de los habitantes supone un progreso proporcional en la felicidad de los pueblos, por lo menos es una verdad eterna que sin medios de existencia, sin cierto grado de abundancia de artículos necesarios á la vida, la poblacion, en vez de crecer, menguaría, ya porque la ley de los nacimientos caminaría con suma lentitud disminuyendo el número de matrimonios, y ya porque el exceso de la miseria precipitaria en la tumba á millares de hombres gastados antes de tiempo por crueles privaciones y víctimas de una precoz ancianidad, ó porque las débiles generaciones que viniesen al mundo, apenas nacidas, caerian lastimosamente segadas en flor, y pasarian en breves instantes de la cuna al sepulcro.....

“Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban actos religiosos que el párroco registraba en sus libros, á los cuales debia acudir la administracion para comprobar la edad

ó el estado de las personas. El nacimiento no constaba sino por el bautismo, ni el matrimonio sino por la bendición nupcial, ni el óbito sino por la sepultura eclesiástica. En suma, el ciudadano y el cristiano eran una cosa misma, el estado civil y el religioso se confundían, el sacerdote y el magistrado constituían una sola autoridad. Tan encarnado estaba en las costumbres este principio de confusión, que el solo intento de separar lo sagrado de lo profano esclareciendo y deslindando los derechos de la sociedad y de la Iglesia, hubiérase calificado de impiedad; y sin embargo, el hombre tiene dos pátrias la religion y el estado, y ambas le reciben en las puertas de la vida, y le acompañan hasta pisar los umbrales de la muerte.

“Ni la dignidad de la administracion, ni el bien público podían consentir que el clero fuese por mas tiempo exclusivo depositario de las noticias comprobantes del movimiento de la poblacion y del estado de las personas. La ignorancia unas veces, el descuido otras y la falta de responsabilidad efectiva para con el Gobierno siempre, eran las causas mas frecuentes de la poca exactitud con que solían llevarse los libros parroquiales, de cuyas faltas y abusos resultaba que la administracion estuviese á merced del clero en tan vital asunto, que la paz de las familias peligrase y los derechos personales se hallasen comprometidos.....”

La fé que merecieron los registros parroquiales fué autorizada antiguamente por el lejislador y no ha podido nunca ponerse en duda la facultad que el lejislador ha tenido para establecer registros independientes de toda autoridad y para darles toda la validez necesaria para el servicio público. Y no obstante esto la discusion que sobre este punto y todos los relativos se verificó en el Congreso Constituyente, provocó una temible tempestad cuyos últimos truenos suelen oírse todavía, porque no faltan quienes quisieran confundir

los sacramentos y actos religiosos con los actos meramente civiles y quienes pretendan arrebatarse á la potestad civil su propia autoridad para investir con ella á la Iglesia, ni quienes pretendan que no sea lícito en la República mejicana lo que es lícito y está aceptado en otras naciones.

La República resolvió este género de cuestiones estableciendo el registro civil en el país, por la ley de 28 de Julio de 1859.

Conforme á ella hay en toda la República funcionarios que se llaman *Jueces del estado civil*, y que tienen á su cargo la averiguacion y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, por cuanto concierne á su nacimiento, adopcion, arrogacion, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento.

La ley antes citada expresa las atribuciones de los Jueces del estado civil y los reglamentos de la referida ley se encomendaron por ella á los Gobernadores de los Estados y del Distrito federal.

La independencia absoluta entre el Estado y las creencias y prácticas religiosas quedó establecida por la ley de 4 de Diciembre de 1860. Y por esta causa aunque se ha creído á veces conveniente exigir de las parroquias los datos que posean, para el Registro civil, el gobierno supremo ha negado constantemente toda autoridad para pedir esos datos, con la cual se violaría la perfecta independencia que la ley referida estableció.

En caso de muerte en los hospitales ú otras casas públicas, los superiores, directores, administradores ó dueños de estas casas, tienen obligacion de dar aviso de la muerte en las veinticuatro horas siguientes, al juez del estado civil, quien se asegurará prudentemente del fallecimiento, y de él levantará acta, en la forma dispuesta por la ley, y sobre las declaracio-

nes que se le hagan ó informes que tome. Se llevará, además, en dichos hospitales y casas un registro destinado á inscribir en él estas declaraciones y estas noticias.

La oposicion que se ha hecho al desarrollo del registro civil y tal vez mas que todo el exigir el pago de algunos derechos por las inscripciones en el registro han dado el resultado de que no pueda él todavía satisfacer las necesidades de la administracion. Contribuye á este mal en no poca parte la circunstancia de no ser aun bastante conocidos los efectos civiles de la falta de las inscripciones referidas, sin las cuales las leyes no reconocen la validez civil del matrimonio, ni la legitimidad de los hijos.

DE LAS SUBSISTENCIAS.

“No son los particulares quienes deben vivir á cuenta del estado, sino el estado quien debe subsistir á expensas de los particulares, porque no hay otra fortuna pública que la suma ó agregado de las fortunas privadas, ni otro fondo de consumos que la riqueza individual. Mas al hablar de esta materia, establecemos una gran diferencia entre el estado normal de las naciones y un momento de crisis pasajera: entre la actividad del trabajo libre y los esfuerzos del Gobierno por colmar el vacío accidental de los mantenimientos; y en suma, no entendemos lo mismo por *abundancia* que por *subsistencias*.

Por subsistencias significamos aquí lo estrictamente necesario para alimentar á un pueblo ó nacion en una época dada, y no queremos decir la copia y seguridad de las subsistencias mismas, pues eso ya seria abundancia. Subsistencias son los antiguos *abastos*, y su policía las reglas que la administracion

dicta encaminadas á evitar la escasez y la carestía momentánea de los objetos de uso mas frecuente en la vida. No se trata de aquella accion indirecta que el Gobierno ejerce para promover la constante abundancia, removiendo los obstáculos que paralizan el desarrollo del interes individual y protegiendo y excitando la libertad de industria y de comercio; sino de otra intervencion directa que la sociedad reclama en épocas azarosas, cuando la aquejan ó se temen los males de una crisis económica ó el azote de las calamidades públicas.

El *hambre* es un mal gravísimo de suyo, que á semejanza de la *peste*, crece en la imaginacion de los pueblos, añadiendo á sus verdaderos rigores, peligros imposibles que atormentan el ánimo de grandes y pequeños, sin que la razon nos calme, ni la prudencia nos modere.

“En otro tiempo la policía de los abastos era de grande importancia, la legislacion minuciosa y el deber de los magistrados procurar no faltase la provision de los artículos que todo pueblo necesita para su diario sustento. Fíabase muy poco del interés individual, y así la administracion vejaba y oprimia interviniendo á cada paso, ya con prohibiciones y permisos, ya con tasas y posturas. Hoy la administracion abandona el campo al interés particular, y los pueblos se hallan mejor servidos; pero, sin embargo ocurren acaso tales circunstancias que reclamen la accion extraordinaria del gobierno ó su influjo mas ó menos inmediato y decisivo en punto á subsistencias.

“Dos sistemas puede emplear la administracion para velar sobre la provision de los pueblos dentro de los límites de la policía de subsistencias: primero excitar mas el interés privado, levantando las trabas que la legislacion económica ó fiscal pusiere todavía á la libre circulacion de los artículos de primera necesidad; y segundo suplir momentáneamente con su

poder la flojedad ó la inercia de los esfuerzos individuales, mientras no desaparezcan las causas accidentales de la perturbacion de los mercados, y la actividad libre no recobre su curso sosegado y tranquilo.

“Mas medios hay todavia de mitigar los rigores de la escasez y de la carestía de las subsistencias; pero tienen ya otro sello y otro carácter: son socorros políticos y actos de beneficencia en favor de algunos individuos ó clases, y que importa no confundir con las reglas de policía encaminadas á procurar la provision general de alimentos.

“Para avivar el estímulo de las ganancias y descargar el gobierno su tarea en el celo inquieto del interés individual, conviene recurrir á alguna de estas providencias.

“I. Abajar ó suprimir enteramente los derechos de introduccion ó de consumo impuestos á los artículos de primera necesidad.—Si son protectores ¿qué proteccion por verdadera y eficaz que fuere, debe mostrarse inflexible para con los padecimientos y angustias de un pueblo escaso de subsistencias?

Si equivalen á contribuciones ¿hay por ventura gravámen mas injusto é irritante que el que pesa sobre las clases menesterosas, y crece en proporcion que la miseria pública va en aumento?

“Cuando el mal consistiere en la carestía, promuévase la baratura; si radica en la escasez, foméntese la abundancia, y para esto reduzcanse los gastos de produccion y otórguese una latitud indefinida al comercio. En desapareciendo la crisis puede la administracion, si lo considera necesario y conveniente, coartar esta libertad mercantil tan absoluta y encerrarla dentro de sus límites antiguos; pero mientras la cuestion *propter vitam* aparezca en pié, no hay motivo bastante poderoso para no suspender ó relajar la legislacion económica ó fiscal establecida.

“II.—Ofrecer una prima á los especuladores.—Estas recompensas ó gratificaciones pueden servir á veces para atraer las subsistencias á un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias. Son medios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo ó nacion, de utilidad relativa y de transitoria aplicacion; pero jamás deben erigirse en sistema, porque son muy costosos, están sujetos á fraude, empuñan á los capitales y al trabajo en una senda peligrosa separandolos de su direccion natural, y porque por si solos son ineficaces ó insuficientes.

“Cuando el Gobierno se propone influir de una manera mas directa en el abastecimiento de los pueblos, puede ejercer su influjo de los modos siguientes:

“I.—Facilitar trabajo á las clases menesterosas.—Este no es seguramente un medio de aumentar en el instante las subsistencias, aunque si de facilitar su adquisicion al gran número de personas que viven de su jornal. Donde hay empleo útil para los brazos, hay tambien dinero, y donde la moneda circulante abunda, no escasean los artículos de primera necesidad, porque el comercio libre los lleva hácia donde mas compradores se presentan y mejor se pagan.

“Cuando la ocupacion es productiva, como lo son todas las obras públicas, entonces hace el Gobierno un doble beneficio por las mejoras materiales que proporciona á los pueblos y por la solicitud paternal con que mira á la clase obrera.

“Algunas veces es tambien una necesidad política ofrecer trabajos útiles y productivos á los brazos involuntariamente ociosos.

“II.—Prohibir la exportacion de los artículos de primera necesidad.—Si la prohibicion es rigurosa, su efecto será estancar las subsistencias en los mercados nacionales y detener

el alza de sus precios. Esta providencia no debe dictarse si no bajo las condiciones siguientes:

I. Que la escasez sea verdadera y no imaginaria, lo cual no siempre es fácil distinguir, porque el terror pánico del hambre en todos tiempos ha herido vivamente la imaginación de los pueblos, y por eso mismo, antes de cerrar las puertas á los artículos de primera necesidad, conviene reunir datos y noticias acerca de sus existencias en toda la nación, de las cantidades que se extraen y del estado general de los pueblos vecinos en punto á mantenimientos.

II. Que la escasez sea general ó casi general en los mercados extranjeros mas inmediatos, y el desnivel de los precios interiores y exteriores tanto, que deba abrigarse el prudente recelo de que el movimiento espontáneo del comercio precipitará la exportación, y disminuirá las reservas hasta el punto de no bastar las existencias ciertas ó probables para el propio consumo.

III. Que no existan causas artificiales de la escasez ó carestía, como trabas al comercio, dificultad de transportes, impuestos onerosos, reprobados monopolios y otras semejantes.

IV. Que el Gobierno haya tentado antes otros medios mas suaves de abastecer á los pueblos, considerando que la prohibición de exportar es un recurso extremo y un medio peligroso pues si bien empleada aliviará el dolor de la escasez y de la carestía de las subsistencias, aplicado sin discreción agravará el mal, porque impidiendo la salida de los productos pudiera llegar hasta secar la fuente misma de la producción.....

V. Y por último, que disipados los temores de escasez y carestía, vuelva el tráfico de las subsistencias á su estado normal, y restituya á la agricultura y al comercio toda la

libertad de acción que de justicia se les debe, y de la cual solo en circunstancias extraordinarias pueden ser privados.

“III.—Permitir la importación de los objetos de general consumo, si estuviere ordinariamente prohibida—Solo el comercio exterior puede llenar los huecos de la producción interior.

IV.—Formar acopios de artículos de primera necesidad por cuenta de la administración.—Este sistema es antiguo en España en donde conocemos los establecimientos destinados á dicho servicio público con el nombre de pósitos. Verdad que el objeto de los pósitos no es solamente remediar la falta de subsistencias, pues además prestan grano á los labradores para la siembra; pero nosotros hablamos aquí de ellos, porque no tanto es una institución semejante á un banco agrícola, cuanto un simple repuesto ó fondo de reserva consistente en especies alimenticias, el cual se forma en épocas de abundancia y baratura para combatir las eventuales escaseces y carestías. Tampoco deben ser considerados como remedios accidentales ó medidas de circunstancias, sino como instituciones permanentes hijas de un sentimiento de previsión.

“Es incierto el origen de los pósitos, aunque bien puede asegurarse que su antigüedad data desde los primeros años del siglo XVI, pues Bobadilla escribiendo en 1594, dijo que se usaban en estos reinos de pocos años antes. Debieron su principio á convenios entre los vecinos de los pueblos los mas, y algunos á fundaciones piadosas, por ejemplo, los de Alcalá y Torrelaguna que creó á sus expensas el cardenal Jimenez de Cisneros, La primera ley que á ellos se refiere y en la cual se ordena lo conveniente en punto á su arreglo y dirección, es del año 1584. En 1792 habia en España 5249 pósitos municipales, y además 2833 particulares y píos, en todo 8082, cuyas existencias en granos y dinero as-